

CIRDIS

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international
et société**

UQÀM



Transformation des politiques de coopération :

**entre régime d'aide et logiques
nationales**

**Bonnie Campbell
Jean-Jacques Gabas
Denis Pesche**

**Transformation des politiques de coopération :
entre régime d'aide et logiques nationales**

**Les Cahiers du CIRDIS
No 2012-01**

**Bonnie Campbell
Jean-Jacques Gabas
Denis Pesche**

■ Bonnie CAMPBELL

Professeure au département de science politique, Université du Québec à Montréal (UQÀM)
Directrice du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
(CIRDIS)

■ Jean-Jacques GABAS

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
(CIRAD)

■ Denis PESCHE

Directeur adjoint de l'unité mixte de recherche ART-Dev, Université Montpellier III

Les Cahiers du CIRDIS
No 2012-01

Transformation des politiques de coopération :
entre régime d'aide et logiques nationales

Bonnie Campbell
Jean-Jacques Gabas
Denis Pesche

ISSN : 1929-1027
Dépôt légal : 2 mai 2012
Bibliothèque nationale du Québec

Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada
H3C 3P8

www.cirdis.uqam.ca
cirdis@uqam.ca

Avant propos

Cette note constitue une étape dans un processus de recherche amorcé en juin 2010. Plusieurs chercheurs en France et au Canada travaillent sur les politiques et interventions de coopération dans différents secteurs (agriculture, mines, urbain). Ce domaine de la coopération internationale se transforme rapidement à la fois sous l'impulsion des logiques supranationales (internationalisation, construction de régimes de gouvernance, etc.) mais aussi du fait de la transformation de nos sociétés et des processus politiques en leur sein.

Un programme de recherche sur le thème « Logiques de recherche scientifique et logiques de coopération pour le développement » a été formulé et a été soutenu par l'Université Paris VIII dans le cadre du Programme PARI 2010-2012, mis en œuvre par le GIS-GEMDEV.

Un premier séminaire dans le cadre de ce programme s'est déroulé à Paris les 31 janvier et 1er février 2011.

Les objectifs :

1. Approfondir le questionnement du programme « Logiques de recherche, logiques de coopération » (LRSLC) et préciser le cadre d'analyse et la méthodologie, sur la base d'études de cas sectorielles présentées.
2. Dans la continuité de la réflexion menée autour du programme LRSLC, réaliser un échange d'idées sur les contours d'un programme ANR franco-qubécois soumis pour le 9 mars 2011.

Un second séminaire s'est tenu à Paris les 18 et 19 octobre 2011.

Ce séminaire a eu comme objectifs de partager les travaux en cours et d'envisager la seconde année du programme PARI.

Il s'est achevé sur un projet de livre qui devrait être édité aux éditions Karthala, dans la collection GEMDEV-Karthala.

Cette deuxième rencontre de travail a permis d'avancer dans la réflexion sur l'analyse de la nature et des modalités des transformations qui affectent les politiques bilatérales de coopération. Cette note est le résultat de la réflexion en cours ; elle propose un cadre d'analyse, encore provisoire, en vue d'une première confrontation de résultats partiels de recherche dans ce domaine qui doit avoir lieu en mai 2012 à Montréal.

Bonnie Campbell, Jean-Jacques Gabas, Denis Pesche¹

¹ Avec les contributions de Nora Binet, Gabriel Goyette-Côté et Camille Laporte.

1. Contexte général et objectif de la recherche

Comme d'autres domaines d'intervention publique, il est reconnu que les formes et modalités des politiques de coopération et de l'aide internationale au développement se complexifient. Depuis plus de deux décennies, la multiplication des acteurs engagés dans ces processus (acteurs étatiques, pays émergents, secteur privé, ONG, mouvements sociaux, etc.), les interdépendances avec d'autres politiques publiques nationales (politiques étrangère, politiques de sécurité, politiques migratoires, politiques environnementales, etc.) et internationales (agenda climat, commerce, sécurité et défense, etc.) ainsi que les fonctions multiples assignées à l'aide font des politiques et stratégies de coopération des objets de recherche difficilement saisissables.

Les politiques de coopération bilatérales (de la France, du Canada, et des autres pays, etc.) sont enchâssées aussi bien dans les espaces politiques nationaux que dans le processus de construction progressive d'un système de normes, de régimes internationaux qui encadrent les initiatives nationales tout en leur fournissant les bases à partir desquelles les mêmes acteurs nationaux construisent, pour partie, leurs stratégies. Aussi bien le régime de l'aide (Ajustement structurel, Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), Déclaration de Paris, etc.) que d'autres régimes internationaux (climat, commerce, etc.) façonnent pour partie les stratégies nationales. En retour, les États et d'autres acteurs nationaux (secteur privé, sociétés civiles, etc.) contribuent à la construction de ces normes internationales qui, pour partie, cadrent leur action. A un moment donné, la production d'une politique de coopération par un État est la résultante d'un processus interne et international.

Par leur finalité, les politiques de coopération au développement ont des points d'application dans les pays dits « bénéficiaires » de l'aide. Ces pays du Sud élaborent et mettent en œuvre des politiques publiques dans des espaces politiques nationaux qui intègrent, transforment, contournent, utilisent ou parfois ignorent les normes internationales et ceux qui les promeuvent (bailleurs de fonds, experts et consultants internationaux, ONG, etc.). Les « usages » de ces référentiels sont variables. Comme dans toute interaction, les jeux de relation entre les États, les acteurs locaux des pays bénéficiaires et les acteurs du champ de l'aide internationale pour le développement se traduisent par des contraintes, des marges de manœuvre et des interdépendances multiples et complexes dont la lecture est de moins en moins aisée.

En mettant l'accent sur les transformations récentes du système de l'aide au développement, il n'est pas question d'occulter que les processus de production de ces politiques ont changé avant le début des années 1980. Ce système n'a jamais été figé. Comme toute politique, celles relatives à la coopération changent. Et c'est la logique de ces changements que ce programme de recherche veut éclairer. Comprendre les transformations récentes, certes, mais celles-ci ne peuvent se comprendre qu'en prenant en compte le temps long de ces politiques. Les événements importants auxquels il est fait référence à savoir l'ajustement structurel, les OMD ou encore la Déclaration de Paris sont des temps forts qui ne peuvent s'analyser que replacés dans une histoire longue, au moins celle mobilisable depuis les indépendances politiques. Il s'agit donc de mettre en perspective ce temps long de la politique en faisant ressortir les points de bifurcations créant très certainement des dépendances au sentier (*path dependency*), mais aussi les changements qui

ne sont pas aussi forts pour représenter un « moment critique » et qui constituent des changements incrémentaux (*path shifting*).

2. Régime international de l'aide et politiques de coopération

Depuis les années 1960, les paradigmes du développement et de la coopération ont eu tendance à accorder une place centrale aux États dans la transformation des économies et des sociétés des pays du Sud. Cette option générale va être progressivement remise en cause à la fin des années 1970 pour déboucher sur une rupture profonde dans les logiques de coopération internationale, redéfinissant les rôles respectifs de l'État et du marché.

La période des années 1980 a été marquée par des transformations profondes qui ont eu des conséquences importantes non seulement sur l'économie et la société des pays en développement soumis aux programmes d'ajustements structurels mais aussi sur la nature des interventions des acteurs extérieurs à ces pays. A ce sujet, la redéfinition du rôle des États des pays d'Afrique et d'Amérique latine s'est accompagné d'une complexification croissante du champ de la coopération internationale pour le développement avec la multiplication des acteurs engagés (secteur privé, ONG, pays émergents, coopérations décentralisées), des niveaux d'intervention de l'aide (national, local, espaces économiques régionaux, international) et des objectifs assignés aux programmes d'aide au développement (réformes structurelles, bonne gouvernance, intégration régionale, sécurité alimentaire, etc.). Le Consensus de Washington est alors considéré comme le nouveau régime international² qui constitue la norme principale de la coopération internationale, s'appliquant de manière différenciée selon les pays concernés (Dezalay et Garth 1998, Grindle et Thomas 1989, Kaufman 1989, Lindenberg 1989). C'est souvent en réaction à ce Consensus que certains bailleurs de fonds construiront leurs politiques, comme dans le cas de la France par exemple, dans une optique plutôt régulationniste.

Avec la chute du mur de Berlin en 1989, le monde est entré dans une nouvelle époque multipolaire marquée par une compétition croissante, une fragmentation et une différenciation entre États mais aussi au sein des pays. La catégorie de « pays en développement » déjà remise en cause par l'expérience des pays asiatiques, perd de plus en plus son sens face aux destinées divergentes dont témoignent les appellations de « pays les moins avancés », « pays intermédiaires », « pays émergents ». Les logiques de fragmentation et de concurrence croissante liées à la globalisation et à l'avènement d'un monde multipolaire (Cerny 2010, Rosenau 1990) dans le champ de la coopération au développement sont cependant caractérisées par une dualité de plus en plus marquée (Véron 2005) entre :

1. L'engagement des pays donateurs en faveur de l'harmonisation des stratégies de l'aide au développement (Déclaration de Paris, 2005, Accra, 2008, Busan, 2011) dans l'optique d'accroître l'efficacité de l'aide face aux critiques qu'elle subit. Le régime de l'aide mais

² Sur la notion de régime international, voir la section suivante (cadre d'analyse général des politiques de coopération).

aussi d'autres régimes internationaux et engagements du G8, G20 façonnent pour partie les logiques nationales de coopération³.

2. Une influence sensible des préoccupations nationales sur les logiques de coopération bilatérales des pays donateurs. Au Canada comme en France, les logiques de coopération s'insèrent dans un ensemble complexe et mouvant de politiques (affaires étrangères, économiques, commerciales, migratoires, militaires, diplomatiques, etc.) qui évolue selon les époques.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, une des hypothèses qui sous-tendent l'analyse présentée suggère que les changements qui se sont opérés depuis le milieu des années 1990, et qui culminent avec la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'aide, ne constituent pas un changement de paradigme profond mais plutôt un aménagement et, sur certains plans, un approfondissement du régime de l'aide mis en place par le Consensus de Washington. En effet, la référence centrale au marché reste prégnante et s'est complétée par des éléments visant la transformation des dimensions institutionnelles et politiques des pays en développement. Intervenant de façon croissante dans les processus politiques des pays-cibles de l'aide, dans la perspective d'accompagner la mise en place d'une « bonne gouvernance », les politiques de coopération connaissent des évolutions dans leurs modalités d'élaboration et de mise en œuvre. Dans ce contexte, les rôles de l'expertise (voir. encadré ci-dessous) et de l'évaluation sont assez symptomatiques de ces évolutions.

³ Bonnie Campbell et Pascale Hatcher, « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », *Revue Tiers Monde*, Paris, no. 179, juillet-septembre 2004, pp. 667-689.

Circulation des idées et cadrage des politiques d'aide au développement : l'importance de l'expertise

Les politiques d'aide au développement sont largement conçues par des acteurs publics : ministères, agences, chercheurs, mais aussi privés : ONG, associations, cabinets de consultants, etc. Le recours à l'expertise et son externalisation par les bailleurs de fonds questionne le processus de « fabrication » des politiques d'aide au développement. Ce phénomène n'est pas totalement nouveau. Dans le cas de la France existaient jusque dans les années 1980 de grands bureaux d'études publics tels que la SEDES, la SATEC, le BDPA ainsi que des bureaux d'études privés comme la SEMA, d'autres existent toujours comme l'IRAM, l'IRFED, etc. Les bureaux publics ont été dissous, l'expertise a été confié par appels d'offres à des bureaux privés, centres de recherches, universités, etc., faisant l'objet d'un marché concurrentiel important. Trop peu étudiés sont les porosités entre ces différents mondes de la production de savoirs. Les circulations d'élites sont à prendre en compte entre le monde associatif, l'administration nationale, l'agence de coopération, les institutions internationales et les cabinets de consultants. Les consultants produisent de l'expertise et contribuent à la formulation de ces politiques. En coulisse, ce sont ces consultants qui le plus souvent contribuent à donner à l'aide au développement sa substance avec tout ce que cela implique en termes de principes, d'instruments, de recommandations et valeurs véhiculées. Ils produisent des cadres cognitifs et des discours internationaux. Il est nécessaire de questionner l'existence de ces réseaux d'experts, le partage de valeurs et leurs grilles d'analyse souvent communes. Ces réseaux constitués d'acteurs sont à la confluence des institutions internationales tout en étant en étroite interaction avec des gouvernements nationaux des pays donateurs mais aussi des pays bénéficiaires. L'importance de ces acteurs de l'aide internationale se joue dans la circulation des idées et notamment de modèles de développement de leurs pays d'origine dans les PED. Dans le même temps, ces acteurs véhiculent d'autres idées comme celle de l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires en lien avec l'impératif participatif. Sur ce point, il faut noter qu'avec la normalisation de cet « injonction participative », la validité de l'expertise va au-delà de la production de savoirs. Ce sont désormais des formes d'expertise citoyenne qui sont valorisées et présentées comme devant être le principe de l'action. La capacité de l'expert à mettre en place des procédures de débat et de concertation à même d'encadrer la parole du bénéficiaire vient concurrencer le registre unique d'un savoir autonome de l'expert. L'expert a en charge la construction technique de l'espace politique dans des exercices de développement participatif ou d'évaluation participative. Il devient un maillon essentiel d'un supposé processus démocratique.

Cette implication croissante d'acteurs issus du secteur privé, souvent invités à assumer des fonctions traditionnellement dévolues aux pouvoirs publics (responsabilité d'assumer le rôle de moteur de la croissance, concertation avec les populations locales, investissement dans des infrastructures locales d'intérêt général, etc.) dans un jeu complexe et ambigu où les deux protagonistes, secteur privé et puissance publique, cherchent à mobiliser l'autre partie, et ses moyens, au profit de stratégies de court terme ne prenant pas toujours en compte des objectifs et intérêt de moyen ou long terme. La complexification croissante des processus de coopération au développement s'accompagne d'une opacité de plus en plus fréquente des décisions (dans le cadre notamment de coopération avec les pays émergents) et d'une imputabilité de plus en plus difficile des décisions envers les citoyens des pays concernés au Sud comme au Nord. Sous couvert de partenariats multi-acteurs, le risque existe de « dilution des responsabilités » dans la définition des politiques et leur mise en œuvre, rendant plus difficile la « traçabilité » des décisions et de leurs impacts. L'intervention de plus en plus fréquente et combinée de différents niveaux de décision (local, national, régional et international) contribue à rendre moins lisible les engagements pris et pose la question plus large et fondamentale des communautés politiques

engagées et concernées par les décisions prises (et devant lesquelles les comptes doivent être rendus).

En analysant les transformations des politiques de coopération de la France et du Canada au prisme du régime international de l'aide, l'optique de ce collectif de recherche est d'interpréter ces transformations pour les resituer dans une perspective plus large de stratégies et modèles de développement. En effet, l'apparente technicisation de l'APD, avec des procédures d'interventions de plus en plus normées, comme par exemple la gestion par résultats, tend parfois à évacuer les débats sur les options et modèles de développement au profit d'une efficacité dont les finalités ne sont pas mises en discussion.

En choisissant trois domaines d'interventions marquants de ces deux coopérations (secteur rural, secteur minier, secteur urbain), il s'agira de s'appuyer plus particulièrement sur des politiques, des stratégies et des programmes d'intervention très concrets, afin de pouvoir saisir toutes les dimensions des transformations en cours, aussi bien sur le plan discursif que sur celui des instruments et des dimensions institutionnelles et organisationnelles des politiques de coopération.

3. Cadre d'analyse général des politiques de coopération : processus de production, jeux des acteurs

Nous partons de la perspective générale de l'existence d'un régime international de l'aide dont les fondements ont été posés dans les années 1980 puis aménagés dans les années 1990-2000 par l'adjonction de règles et procédures au socle globalement stable de normes et principes établis avec le Consensus de Washington (Goyette-Côté 2010).

Nous considérons que ce régime de l'aide a une influence sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de coopération. C'est aussi son ambition de répondre aux critiques du passé en assurant un effet sur l'efficacité de ces politiques dans les pays qui reçoivent l'aide.

Nous considérons aussi que cette influence reste néanmoins partielle et qu'elle s'exerce de façon différenciée sur les différentes « composantes » des politiques de coopération. A ce stade, il est utile de poser quelques définitions de ce que nous entendons par « politique » (*policy*). Nous pourrions adopter pour cela une définition large comme celle souvent citée « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » (Meny et Thoenig 1989). Il existe de nombreuses définitions des politiques publiques selon que l'on mettra l'accent sur les acteurs et leurs activités, sur les problèmes ou sur les solutions (Lemieux 2002).

Pour éviter le risque normatif de se donner une représentation trop étroite de ce qu'est une politique, et finalement de chercher à faire rentrer la réalité dans le modèle, nous adopterons la posture de l'analyse des politiques publiques qui met en avant l'idée de *saisir l'État par son action* (Muller 2000) sans nécessairement partir d'une définition trop fermée de ce qu'est ou doit être une politique publique. Pierre Muller estime qu'« il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle. C'est un espace au sein duquel une société se projette dans l'avenir d'où la nécessité d'outils d'interprétation » (Muller 1990).

Dans le domaine de la coopération internationale, nous partons donc de l'idée qu'il existerait au niveau national pour la France et le Canada, une politique conçue comme un ensemble d'actions, plus ou moins coordonnées, avec des orientations générales diverses et évolutives, des régularités parfois longues. Par facilité de langage, nous utiliserons néanmoins l'expression « politique de coopération » en évitant l'effet performatif (puisque l'on parle d'une politique, c'est qu'elle existe) et en insistant sur le fait qu'un des objets de cette recherche est justement d'en définir les éventuels contours et caractéristiques, quitte à démontrer qu'elle est diffuse, tant elle recouvre des pratiques hétérogènes et peu coordonnées ou, plus probablement, qu'elle est constituée d'un assemblage relativement fragile de principes, orientations générales, récurrentes et actions diverses tenu ensemble par une coalition d'acteurs publics et privés⁴.

⁴ A ce stade, cette représentation ne constitue qu'une hypothèse de travail.

L'équipe du programme de recherche est composée de chercheurs de plusieurs disciplines : économie politique, géographie, agronomie, sociologie et science politique. Le cadre d'analyse que nous avons construit cherche à tirer parti de cette richesse tout en identifiant trois éléments de posture méthodologique, transversaux à nos disciplines, et une option centrale qui fondent sa cohérence en termes d'analyse.

Les trois éléments de convergence méthodologiques entre nos disciplines sont :

1. La prise en compte des analyses historiques et des temporalités dans la compréhension des processus. Les approches sur le changement institutionnel et la notion de dépendance au sentier (Liebowitz 1995, 1998, Mahoney 2001, North 2005) seront mobilisées. En effet, le système d'aide au développement se trouve fondé sur un ensemble de croyances dominantes qui concernent les voies et moyens de sortie du sous-développement. Ces croyances perdurent et sont le fruit d'héritages souvent anciens et de savoirs multiples (coloniaux, académiques, politiques, etc). L'aide serait efficace dans la lutte contre la pauvreté, la mise en œuvre du développement durable, l'établissement de la bonne gouvernance, etc. L'aide serait la source de bonnes pratiques aussi bien en termes de gouvernance politique que dans la gestion macroéconomique. Ces discours au fil des décennies sont de plus en plus rationnels, technicistes sur les processus de développement qui eux-mêmes seront enclenchés et accompagnés par l'aide. Mais après plus de soixante années d'aide, une question simple peut être posée : pourquoi les acteurs de l'aide se sont-ils permis face aux enjeux de développement de fonctionner avec une aide qui n'atteint pas ses objectifs ? L'hypothèse qui pourrait être instruite serait la suivante : l'aide continuera à ne pas atteindre ses objectifs, tant que la survie des acteurs à croyances dominantes du côté de l'offre d'aide mais aussi du côté de la demande d'aide ne dépend pas de son efficacité initialement affichée ou effective. Le système actuel de l'aide ne serait-il pas un système verrouillé fait de multiples arènes de coordinations et règles plus ou moins opaques ? Il se crée dans le système de l'aide un phénomène de dépendance au sentier tel qu'observé aussi bien dans les trajectoires des régimes politiques, les processus d'adoption de nouvelles technologies ou encore d'adoption de nouveaux paradigmes comme celui du développement durable.
2. La prise en compte des multiples niveaux (multilatéral, bilatéral, infranational) et échelles où se déploient les interventions et où circulent les idées et ressources mobilisées pour l'action. La géographie mais aussi les analyses de type « multilevel governance » en science politique seront plus particulièrement mobilisées afin de mieux comprendre la genèse des idées, les lieux d'élaboration des politiques, le type de concepts et de stratégies retenus (Clapp 2009 ; Hewson et Sinclair 1999). L'accent très fort sur la recomposition de l'action publique qui n'est plus du seul domaine de l'État central mais se joue à plusieurs niveaux de gouvernement (collectivités locales, organisations régionales par exemples). Ainsi le rôle des acteurs influents comme les lobbies, les partis politiques, des syndicats aux pouvoirs variables devront également occuper une place centrale dans l'analyse. On retrouve cette structure « multi-niveaux » dans le processus de production des politiques de coopération au développement. Où sont les alliances éventuelles entre niveaux ? Quel est le niveau pertinent qui permet de lire le dispositif de politique publique ? Les compétences des passeurs d'échelles peuvent être multiples : connecter des arènes, circuler et faire circuler des idées, intérêts, représenter/influencer, traduire entre les arènes

avec parfois une transformation du sens, gérer/faire gérer. Comment analyser la construction d'une politique de coopération en relation avec la situation sectorielle dans le pays qui la construit et dans le pays dit bénéficiaire ?

3. La prise en compte des jeux d'acteurs dans les processus analysés. La sociologie politique et l'anthropologie du développement seront plus particulièrement mobilisées et permettront d'apporter une « épaisseur sociale » aux analyses de l'APD qui sont souvent le domaine d'une économie fondée principalement sur le traitement de données secondaires chiffrées.

Ces trois éléments se combinent avec une option théorique centrale qui fonde l'originalité du travail interdisciplinaire envisagé. Cette option accorde une attention particulière au **processus d'émergence des idées et aux rôles des savoirs dans l'analyse du changement dans les politiques de coopération**. Cette option théorique commune se nourrit de cadres issus de plusieurs disciplines des sciences sociales : économie institutionnelle (Mahoney 2001, Thelen et Stein 2008), pluralisme juridique (Szablowski 2007), analyse cognitives des politiques publiques (Muller, Jobert, Sabatier), géographie (Brenner, 1999). Cette option théorique partagée sur le rôle des idées, des savoirs et des connaissances dans les relations internationales (Finnemore et Sikkink 1998, Haas 1992, Katzenstein 1996) avec en particulier les travaux mobilisant la notion de régime international (Krasner 1982) nous paraît appropriée pour saisir la nature profonde des transformations des politiques de coopération.

Une grille de lecture des transformations des politiques de coopération

Dans cette perspective théorique générale, l'option méthodologique de la recherche va consister en une analyse comparée des politiques de coopération de la France et du Canada et dans trois domaines : le rural, l'urbain et le secteur minier.

Une première grille d'analyse⁵ se propose de distinguer analytiquement cinq niveaux d'analyse avec un regard spécifique sur les acteurs. Les trois premiers niveaux sont directement reliés à la notion de régime dans les analyses des relations internationales, qu'il s'agira de saisir par l'analyse empirique des politiques de coopération, et les deux derniers niveaux concernent plus directement les opérations de coopération. Voici exposé de façon synthétique le contenu de ces cinq niveaux et leurs articulations possibles dans l'analyse plus générale.

1. **La vision du monde.** Il s'agit de la composante centrale d'un régime ou, dans d'autres approches, d'un paradigme ou d'un référentiel. Cette vision n'est pas toujours explicitement formulée dans les politiques mais elle est souvent incluse dans les discours de présentation ou de justification des politiques et des stratégies et peut être approchée par l'analyse de contenu de document et des entretiens avec des personnes impliquées dans la genèse et l'élaboration des politiques.
2. **Les normes et les principes.** Ils constituent le cœur de la notion de régime (voir encadré ci-dessous). Les normes constituent aussi une dimension importante des référentiels dans l'analyse des politiques publiques de Pierre Muller et ses collègues (Muller et Surel 1998). La vision du monde et les normes sont plutôt agrégées dans le cadre d'analyse de Paul A. Sabatier mais l'esprit général reste bien de séparer les structure cognitives profondes (*deep – normative - core*) des éléments plus fluctuant (règles et procédures) (Sabatier 1999, Sabatier et Jenkins-Smith 1993).

Les **normes et principes** constituent le cœur d'un régime, ce qui le définit et demeure immuable dans ce dernier. « Les normes tout à la fois contiennent des injonctions claires concernant ce qui est légitime ou illégitime et fixent des responsabilités et des obligations en termes généraux » (Krasner 1982). Dans le même ordre d'idée, S. Krasner ajoute au sujet des normes et principes que : « *[they] provide the basic defining characteristic of a regime* ». Bref, dans le cadre d'un régime, les normes et principes sont les éléments essentiels de ce dernier, autour desquels il existe un large consensus et une convergence des attentes.

Dans le cadre du régime de l'aide, les normes et principes sont associés au modèle de développement et aux rôles des acteurs impliqués (États (du Nord et du Sud), ONG et secteur privée). Ils répondent aux questions « qu'est-ce que le développement? » ce qui implique « quel est le moteur du développement ? » mais aussi, « quel est le rôle de l'aide? » et « quel est le rôle des différents acteurs du régime? ». Bref, il s'agit de la vision du développement et de ses dynamiques, de même que du rôle des principaux acteurs et de la manière dont ils gèrent leurs rapports de force (eux-mêmes définis par le régime, la position dans le système international contemporain et les rapports historiques) dans la réalisation de ce modèle.

(Goyette-Côté 2010)

⁵ Elle a été élaborée lors d'un atelier rassemblant les différents chercheurs associés et qui s'est tenu à Paris en octobre 2011.

3. **Les règles et les procédures.** Elles correspondent aux dimensions plus opérationnelles des régimes et des politiques (voir encadré ci-dessous). Elles se rapprochent de la notion d'instruments ou d'algorithme dans les analyses cognitives des politiques de Pierre Muller (Muller 2000, Muller 2005, Muller et Surel 1998) ou de celle de *near policy core* de Paul A. Sabatier. On retrouve bien l'idée d'une plus grande plasticité à ce niveau, ce qui correspond bien à l'idée d'une continuité du régime de l'aide avec la permanence de son cadre normatif mais une adaptation avec l'intégration de nouvelles règles et procédures.

Les **règles et procédures** constituent les modalités d'opérationnalisation du régime, les moyens qu'il met en œuvre pour atteindre les finalités définies par les normes et principes. Ce sont des éléments qui peuvent être variables, car comme le dit S. Krasner : « *There may be many rules and decision-making procedures that are consistent with the same principle and norms* » (Krasner 1982).

Les règles et procédures de décision se réfèrent, de leur côté, aux instruments du régime, donc à des éléments qui peuvent être variables dans un régime. Les règles sont des prescriptions pour l'action. Les procédures de décision concernent les pratiques en vigueur pour la formation des choix collectifs (Kebadjian 1999)

Dans le cadre du régime de l'aide, les règles et procédures font donc référence aux moyens mobilisés par les acteurs pour réaliser les objectifs du développement définis par le modèle de développement mis en œuvre (les normes et principes du régime). Ces derniers répondent donc aux questions : « Par quels moyens les acteurs réalisent-ils les objectifs du régime? » et « suivant quelles règles? ». Bref, dans le cadre du régime de l'aide, il s'agit des modalités de décaissement (outils de mise en œuvre, vecteur de l'aide) et des règles que doivent suivre les acteurs du régime. Cela comprend donc aussi le niveau d'analyse waltzien (étatique) via lequel passent les décaissements, l'identification des maîtres d'œuvre dans la gestion des sommes d'APD et le type de document et/ou procédures via lesquels s'opérationnalisent les modèles d développement dans les pays recevant de l'APD ».

(Goyette-Côté 2010)

4. **Les programmes.** On distingue les programmes qui peuvent avoir une large ampleur et se déployer sur plusieurs pays, des projets ou activités conduites dans un pays par les coopérations bilatérales.
5. **Les projets par pays, les activités.** Elles sont plus spécifiques et sont en partie façonnées par les caractéristiques du pays (socio-politique, géographique, etc.) et les priorités de ciblage affiché par le pays d'origine de la coopération.

L'idée générale sera d'utiliser cette grille pour identifier des éléments de changement significatif à ces cinq « niveaux » dans les secteurs concernés par l'analyse. Cela supposera de choisir selon des critères à expliciter les programmes et projets/pays où seront analysés plus en détail les manifestations concrètes des politiques de coopération. Il ne s'agit pas de réaliser des analyses d'impact de ces politiques, ce que ne permet pas le programme, mais de mieux caractériser les modalités pratiques de la mise en œuvre des objectifs affichés (ou non) des politiques de coopération. Les résultats obtenus contribueront cependant à leur tour et lors de recherches subséquentes, à mieux saisir les orientations et la nature des impacts de ces politiques.

A ce stade, on peut faire quelques remarques. La distinction analytique des normes et principes, règles et procédures puis projets ne doit pas faire oublier que, dans la réalité, les projets incluent aussi, dans leur rhétorique de présentation et de justification (les évaluations ex-ante, ex-post) des éléments empiriques qui permettent d'apprécier les normes, règles et procédures. De la même façon, un courant récent dans l'analyse des politiques insiste sur les instruments de politique en soulignant que ces derniers incorporent aussi des normes et règles et que l'analyse très concrète des instruments de la coopération, et de leurs évolutions, témoignent aussi d'une évolution, ou d'une stabilité des normes, principes, règles et procédures (Hood 2007, Lascoumes et Le Galès 2004, Lascoumes et Simard 2011).

Enfin, la grille a été conçue avec une ligne spécifique supplémentaire sur les acteurs. Il ne s'agit pas cependant d'isoler les acteurs dans l'analyse des normes et principes, des règles et procédures, des programmes et des projets et activités dans les pays. A l'évidence, à tous ces niveaux, on peut identifier des interactions plus ou moins conflictuelles entre différents types d'acteurs. Le fait d'isoler une ligne spécifique sur les acteurs a pour objectif de repérer des transformations significatives dans les rôles joués par les acteurs (par exemple, un rôle croissant du secteur privé) et, parfois, l'irruption d'un acteur nouveau qui était jusqu'alors non présent dans le champ de la coopération (les réseaux paysans transnationaux, les ONG altermondialistes, etc.).

Ces normes et principes nous informent sur la nature du modèle de développement que cherchent à promouvoir les politiques de coopération. Ces dimensions nous fournissent également des clés pour mieux comprendre les règles et procédures qui opérationnalisent ces normes et principes, le rôle des différents acteurs du régime de l'aide, ainsi que les rapports entre eux et éventuellement, certains impacts des programmes et projets mis en œuvre. Ces normes et procédures nous informent aussi sur une conception du développement comme étant basée sur la croissance économique privée tirant son origine dans les investissements privés, essentiellement étrangers, et mue par des dynamiques fondamentalement exogènes (intégration au commerce international). Le rôle de l'État dans ce modèle est de créer un environnement institutionnel favorable à ces investissements (stabilité sociopolitique, environnement macroéconomique stable et législations fiscales et légales attractives pour les investisseurs étrangers) et celui de l'aide, de collaborer à cette stabilité en finançant, au niveau macroéconomique, les changements structurels nécessaires et, au niveau social et politique, les stratégies de lutte contre la pauvreté susceptibles de réduire les manifestations des externalités du modèle de croissance⁶.

⁶ Gabas J.J., Laporte C. (2012), La mise sur agenda de la lutte contre la pauvreté aux Nations Unies, CERI-Sciences Po, disponible sur : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete>

Bibliographie

- Brenner, Neil. 1999. "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies." *Theory and Society* 28:39-78
- Campbell B, et Hatcher P. 2004 « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », *Revue Tiers Monde*, Paris, no. 179, juillet-septembre : 667-689
- Dezalay Y, Garth B. 1998. Le "Washington consensus" : contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*: 3-22
- Gabas J.J., Laporte C. 2012. La mise sur agenda de la lutte contre la pauvreté aux Nations Unies, CERI-Sciences Po, disponible sur : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete>
- Géronimi V, Bellier I, Gabas J-J, Vernières M, Viltard Y, eds. 2008. *Savoirs et politiques de développement*. Paris: Karthala - GEMDEV. 255 pp.
- Goyette-Côté G. 2010. *Le "nouveau régime de l'aide" à l'épreuve des faits : du consensus de Washington à la déclaration de Paris*. Université du Québec à Montréal (UQAM) - Science Politique, Montréal. 127 pp.
- Grindle MS, Thomas JW. 1989. Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries. *Policy Sciences* 22: 213-48
- Hood C. 2007. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions* 20: 127-44
- Jobert, Bruno and Pierre Muller. 1987. *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- Jobert, Bruno. 1994. "Le tournant néo-libéral en Europe." Pp. 328. Paris: L'Harmattan (Logiques Politiques).
- Kaufman RR. 1989. The Politics of Economic Adjustment Policy in Argentina, Brazil, and Mexico: Experiences in the 1980s and Challenges for the Future. *Policy Sciences* 22: 395-413
- Krasner SD. 1982. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization* 36: 185-205
- Lascoumes P, Le Galès P, eds. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la FNSP. 370 pp.
- Lascoumes P, Simard L. 2011. L'action publique au prisme de ses instruments *Revue française de science politique* 61: 5-22
- Lemieux V. 2002. *Etude des politiques publiques*. Québec: Presse de l'Université de Laval
- Lindenberg M. 1989. Making Economic Adjustment Work: The Politics of Policy Implementation. *Policy Sciences* 22: 359-94
- Meny Y, Thoenig J-C. 1989. *Politique Publique*. Paris: PUF "Themis"
- Muller P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris: PUF. 127 pp.
- Muller P, Surel Y. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien. 156 pp.
- Muller P. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*: 189-208
- Muller P. 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique* 55: 155-2187

- Sabatier PA, ed. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 289 pp.
- Sabatier PA, Jenkins-Smith HC, eds. 1993. *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 290 pp.
- Véron J-B. 2005. *Rapport sur l'aide au développement 2005 - 2006*, AFD, Paris

Annexe 1 : proposition de grille d'analyse comparée

		Industrie extractive		Politiques agricoles développement rural		Politiques urbaines	
<i>Auteurs – respons.</i>		Canada	France	Canada	France	Canada	France
Ontologie Cadre cognitive « vision du dév. »	Néo-keynésien						
	Néolibéralisme	Consensus de Washington					
		Déclaration de Paris					
Normes et principes	Néo-keynésien						
	Néolibéralisme	Consensus de Washington					
		Déclaration de Paris					
Règles et procédures	Consensus de Washington						
	Déclaration de Paris						
Acteurs	Consensus de Washington						
	Déclaration de Paris						
Programmes	Consensus de Washington						
	Déclaration de Paris						
Projets - Pays – activités	Consensus de Washington						
	Déclaration de Paris						

Cette note constitue une étape dans un processus de recherche amorcé en juin 2010. Plusieurs chercheurs en France et au Canada travaillent sur les politiques et interventions de coopération dans différents secteurs (agriculture, mines, urbain). Ce domaine de la coopération internationale se transforme rapidement à la fois sous l'impulsion des logiques supranationales (internationalisation, construction de régimes de gouvernance, etc.) mais aussi du fait de la transformation de nos sociétés et des processus politiques en leur sein.

Un programme de recherche sur le thème « Logiques de recherche scientifique et logiques de coopération pour le développement » a été formulé et a été soutenu par l'Université Paris VIII dans le cadre du Programme PARI 2010-2012, mis en œuvre par le GIS-GEMDEV.

Cette note est le résultat de la réflexion en cours ; elle propose un cadre d'analyse, encore provisoire, en vue d'une première confrontation de résultats partiels de recherche dans ce domaine qui doit avoir lieu en mai 2012 à Montréal.

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international et société**

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada, H3C 3P8
www.cirdis.uqam.ca
cirdis@uqam.ca
ISSN : 1929-1027